Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 757 **Bouwbesluit 2012**

32 847 **Integrale visie op de woningmarkt**

Nr. 120 **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2016

Bij de beantwoording van vragen van uw Kamerlid de heer Krol (50Plus) op 27 mei 2015 over de brandveiligheid van seniorenflats, heb ik aangegeven dat het Kabinet zich bewust is van de problematiek rondom brandveiligheid van woningen voor ouderen[1]. Overeenkomstig mijn toezegging bij die beantwoording informeer ik u bij deze, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over maatregelen die ouderen beter beschermen tegen brand in de thuissituatie. Deze reactie is besproken met het platform Brandveiligheid waarin vertegenwoordigers van het Veiligheidsberaad, het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), Brandweer Nederland, de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV), het Verbond van Verzekeraars, VNO-NCW/MKB-Nederland en de Nederlandse Brandwonden Stichting participeren. Zoals toegezegd in mijn brief van 28 augustus 2013[2] informeer ik uw Kamer met deze brief ook over de uitkomsten van het onderzoek «Gebrand op inzicht: onderzoek naar de effectiviteit van rookmelders»[3], dat door de Brandweeracademie (onderdeel van het IFV) is uitgevoerd. Met die reactie ga ik tevens in op de aanbeveling omtrent rookmelderdichtheid die is opgenomen in rapport «Rembrand; brandveiligheid is een coproductie»[4] van het Veiligheidsberaad. Zoals bij u bekend is de Minister van VenJ in zijn brief van 25 november 2015[5] aan uw Kamer ingegaan op de overige inhoud van dit rapport. Daarnaast betrek ik in deze brief ook de onlangs uitgebrachte rapporten[6] van de Brandweeracademie en de Nederlandse Brandwonden Stichting over de invloed van vergrijzing op brandveiligheid. Uit deze rapporten blijkt dat roken en koken in combinatie met fysieke en mentale

[1] Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2419
[2] Kamerstuk 32 757, nr. 77
[3] www.ifv.nl/advieseninnovatie/Paginas/Resultaten-onderzoek-Brandweeracademie-naar-effectiviteit-rookmelders.aspx
[4] Rapport Rembrand; brandveiligheid is een coproductie – Veiligheidsberaad – mei 2015 (bijlage bij Kamerstuk 29 517, nr. 105)
[5] Kamerstuk 29 517, nr. 105
[6] De invloed van vergrijzing op brandveiligheid – Instituut Fysieke Veiligheid – 2015

kst-32757-120
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

beperkingen de grootste risico's vormen voor het ontstaan van brand bij ouderen.

Risicogroep

Uit het onderzoek «de invloed van vergrijzing op brandveiligheid» uitgevoerd door het Instituut Fysieke veiligheid en de Nederlandse Brandwonden Stichting, blijkt dat in Nederland gemiddeld 32 slachtoffers per jaar bij een onopzettelijke fatale woningbrand overlijden. Gemiddeld 14 van deze slachtoffers zijn 65 jaar of ouder. Volgens het rapport lopen, in tegenstelling tot andere leeftijdsgroepen, ouderen daarnaast vaker brandwonden op en is de kans dat zij overlijden aan de gevolgen van een woningbrand 2,7 keer zo groot als bij personen van onder de 65 jaar. De onderzoekers verwachten dat, bij ongewijzigd bewustzijn en gedragsverandering van ouderen en een ongewijzigd kabinetsbeleid, vanwege de vergrijzing het aantal ouderen dat overlijdt aan de gevolgen van een woningbrand toeneemt.[7]

Dat ouderen tot een belangrijke risicogroep behoren, heeft te maken met het toenemende risico op fysieke beperkingen en/of mentale achteruitgang vanwege het ouder worden. Psychogeriatrische problemen, verstandelijke beperkingen of psychische/psychiatrische aandoeningen vergroten bijvoorbeeld de kans op het doen van brandgevaarlijke handelingen. Een vermindering van de mobiliteit kan een oorzaak zijn van een beperkte vluchtveiligheid en vanwege somatische problematiek en lichamelijke of zintuiglijke beperkingen kunnen gevaarsignalen te laat worden herkend. Deze factoren zijn van invloed op het ontstaan van brand en de (on)mogelijkheid zich snel in veiligheid te brengen. Het is niet zo dat beperkingen leeftijdsgebonden zijn, maar met het ouder worden, zal er eerder sprake zijn van een opeenstapeling van beperkingen waardoor ook de kans op brand en daarbij het slachtoffer te worden van brand groter wordt.[7]

Ketenaanpak

In het eerder genoemde rapport «Rembrand; brandveiligheid is een coproductie» (bijlage bij Kamerstuk 29 517, nr. 105) is aangegeven dat de brandveiligheidssituatie uiteindelijk een ketenresultaat is die bestaat uit prestaties van vele actoren, waarvoor de verantwoordelijkheid primair is belegd bij de lokale overheid. Ik deel die opvatting. De rijksoverheid bepaalt de kaders rondom brandveiligheid in de vorm van wet- en regelgeving, ziet toe op de naleving en ondersteunt waar mogelijk de juiste toepassing. De bewoner zelf is echter in eerste instantie primair verantwoordelijk voor een (brand)veilige thuissituatie. Met deze brief zal ik achtereenvolgens ingaan op de wettelijke eisen voor brandveiligheid, het brandveiligheidsbewustzijn en de technische oplossingen voor brandveiligheid.

Wettelijke eisen aan de brandveiligheid

De brandveiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving hebben als uitgangspunt dat bij brand personen voldoende tijd hebben om te vluchten en dat de brand niet overslaat naar naburige appartementen of gebouwen. Daarnaast voorziet de bouwregelgeving in maatregelen voor de brandweer om uitbreiding van brand te voorkomen. Voor woningen die specifiek bestemd zijn voor mensen die afhankelijk zijn van professionele zorg, gelden aanvullende brandveiligheidsvoorschriften ten

[7] De invloed van vergrijzing op brandveiligheid Deelrapport 1: de omvang van de problematiek – Instituut Fysieke Veiligheid – 28 april 2015

opzichte van reguliere woningen. In het Bouwbesluit 2012 worden deze woningen aangeduid als de »woonfunctie voor zorg». Het onderscheid dat de wetgeving nu maakt met de woonfunctie voor zorg voorziet in zwaardere brandveiligheidseisen in relatie tot een bepaalde zorgbehoefte.

Zeker voor iemand die zich minder makkelijk uit de voeten kan maken bij een brand, zoals een mentaal gezonde oudere die gebruik maakt van een looprek of scootmobiel, is het nog belangrijker dat die bewoner zich bewust is van het brandveiligheidsrisico en daar de nodige maatregelen voor neemt. Het kabinetsbeleid is er op gericht invulling te geven aan de wens van de meeste mensen om met regie over het eigen leven, en zo nodig met zorg en ondersteuning, zolang mogelijk zelfstandig te blijven wonen. Om er voor te zorgen dat mensen bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid voor brandveiligheid en daar ook maatregelen voor nemen, ga ik met belangenorganisaties in gesprek over het vergroten van het brandveiligheidsbewustzijn.

Vergroten brandveiligheidsbewustzijn

Inzet netwerk en kennis belangenorganisaties

Op 22 september 2015 heb ik met het Nederlandse Rode Kruis, Ieder(in), Unie KBO, PCOB, ANBO, VAC-punt Wonen en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) gesproken over brandveiligheid en langer zelfstandig thuis wonen. Dit om te inventariseren wat zij al doen en wat er beter kan. Deze organisaties hebben een helder beeld van de risico's waar ouderen mee te maken hebben en kunnen dit goed plaatsen binnen de andere aspecten van de leefomgeving van ouderen. Zij geven aan dat de risicogroep en hun sociale netwerk zich veelal onvoldoende bewust is van de risico's op brand en de verantwoordelijkheid die zij zelf hebben voor hun veiligheid. Er is sprake van onderschatting van het gevaar, bijvoorbeeld bij de risico's van huishoudelijke apparaten en de snelheid waarmee brand zich in de inboedel kan verspreiden. Daarnaast doet zich overschatting van het eigen handelen voor, wanneer er sprake is van beperktere mobiliteit en verminderde reactiesnelheid.
Bovengenoemde belangenorganisaties initiëren zelf activiteiten rondom brandveiligheid. Ik waardeer dit zeer en wil graag nog dit voorjaar met hen in gesprek om afspraken te maken over de inzet van hun uitgebreide kennis en netwerk om zowel het brandveiligheidsbewustzijn onder ouderen en hun sociale omgeving te verbeteren, alsook om brandveiligheid op lokaal niveau bij gemeenten onder de aandacht te brengen.

Brandveilige woonomgeving

Het is van belang dat mensen tijdig nadenken over hun woontoekomst, en over een comfortabele, duurzame én veilige woonomgeving, waaronder brandveiligheid. Vanuit de transitieagenda langer zelfstandig wonen[8], waarbinnen bewustwordingsvergroting omtrent langer zelfstandig wonen in het algemeen een belangrijk onderdeel is, lopen er diverse activiteiten op dat gebied. Zo cofinancieren de Ministeries van BZK en VWS de Zilver Wonen Weken in 2016 en draagt het Ministerie van BZK bij aan de inspiratietool van Stichting KIEN (Knooppunt Innovatietechniek Nederland). Naast het vergroten van het brandveiligheidsbewustzijn onder ouderen, is het ook van belang dat er voor ouderen een woningaanbod komt, dat is afgestemd op de (brandveiligheids)beperkingen waar ouderen mee te maken kunnen krijgen. Dit voorjaar wil ik in een gezamenlijk overleg met projectontwikkelaars, gebouweigenaren en woningcorporaties, die zich met hun woningaanbod specifiek richten op

[8] Kamerstuk 32 847, nr. 121

ouderenhuisvesting, bezien welke maatregelen zij kunnen nemen om de brandveiligheid van hun voorraad te vergroten.

Brandveilig Leven

Net zoals voorgaande jaren ondersteunt het Ministerie van VenJ in 2016 de jaarlijkse campagne Nationale Brandpreventieweken van de Nederlandse Brandwonden Stichting, die jaarlijks in oktober plaatsvindt. Specifiek gericht op thuiswonende ouderen wordt in deze campagne aandacht besteed aan het bevorderen van het brandveiligheidsbewustzijn, het laten plaatsen en onderhouden van rookmelders en het afspreken en oefenen van een vluchtplan in de privésituatie. In het kader van Brandveilig Leven heeft Brandweer Nederland, met subsidie van het Ministerie van VenJ, eind 2015 een toolkit ontwikkeld. Met deze toolkit kunnen thuiszorgmedewerkers en mantelzorgers de aandacht voor brandveiligheid bij zelfstandig wonende ouderen en verminderd zelfredzame personen vergroten. In het verlengde hiervan gaat Brandweer Nederland dit jaar een kennisinstrument ontwikkelen om het sociale netwerk en de risico's op brand, waarmee ouderen te maken hebben, inzichtelijk maken.

Rol van de gemeente

Met het kabinetsbeleid omtrent langer zelfstandig wonen en de doelstelling van de hervorming van de langdurige zorg wordt invulling gegeven aan wens van de meeste mensen met een behoefte aan zorg en/of ondersteuning, waaronder ouderen, om zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Daarbij is ook het aspect (brand)veiligheid een belangrijk punt van aandacht. In de brief aan uw Kamer van 4 juni 2014 (Kamerstuk 32 847, nr. 121) over de transitieagenda langer zelfstandig wonen geven de Staatssecretaris van VWS en ik aan dat het langer zelfstandig wonen lokaal maatwerk is en zoveel mogelijk regionaal en lokaal georganiseerd dient te worden. Het is dan ook aan de gemeenten om aandacht te geven aan brandveiligheid bij zelfstandig wonende ouderen. Zo kunnen zij informatie-avonden organiseren, brandveiligheid ter sprake brengen bij het keukentafelgesprek als mensen een verzoek doen voor ondersteuning in het kader van de WMO 2015 of als ze een huisbezoek brengen de brandveiligheid ook bekijken. Gemeenten kunnen bij hun contacten met kwetsbare ouderen gebruik maken van de eerder genoemde toolkit die door Brandweer Nederland is ontwikkeld.

Voorlichting Rookmelders

Om de activiteiten van het Rookmelderteam van de Nederlandse Brandwonden Stichting mogelijk te maken, verstrek ik sinds 2013 jaarlijks een financiële bijdrage. De vrijwilligers van het Rookmelderteam komen bij de ouderen thuis om een rookmelder op te hangen en het vluchtplan van de bewoners te bespreken.
Het IFV heeft met financiële steun van het Ministerie van BZK onderzoek verricht naar de effectiviteit van rookmelders in woningen[9]. Uit dit onderzoek blijkt dat in 70 procent van alle woningen een rookmelder hangt, maar dat slechts in 45 procent van alle woningen de rookmelder het ook daadwerkelijk doet. In 35 procent van alle woningen werkt de rookmelder en hangt deze op de juiste plaats, namelijk in de hal en op de overloop. Buiten het feit dat een rookmelder ook daadwerkelijk moet functioneren zijn vooral de plaats, de koppelbaarheid en de hoorbaarheid van de melders van belang. Hoewel in dit rapport onder andere is aanbevolen rookmelders wettelijk voor te schrijven, is ook aangegeven

[9] «Gebrand op inzicht»: onderzoek naar de effectiviteit van rookmelders – Instituut Fysieke Veiligheid – 27 augustus 2015

dat de handhaafbaarheid een aandachtspunt is. Daarnaast zijn het leeg raken van batterijen en hinderlijke activering belangrijke oorzaken voor het niet functioneren van rookmelders. Dit in tegenstelling tot rookmelders in nieuwbouwwoningen waarin eenvoudiger dan in bestaande woningen een grotere bedrijfszekerheid kan worden gerealiseerd door aansluiting aan de netspanning.

Zeker wanneer er sprake is van een specifieke individuele zorgbehoefte zal de optimale brandveiligheidsoplossing hierop afgestemd moeten zijn. De aanwezigheid van een rookmelder op zich zal voor iemand die minder zelfredzaam is niet tot meer veiligheid leiden. In vrijwel alle gevallen zal er daarnaast een doormelding nodig zijn naar iemand die kan helpen bij het tijdig vluchten. Dit is een specifieke persoonsgebonden situatie, die zich niet in algemene regelgeving laat vatten of tot een gedragsverandering leidt. Door rookmelders, zoals we die nu kennen, wettelijk te verplichten wordt de marktwerking op het gebied van veiligheidsproducten verstoord. Dit terwijl juist nu rookmelderfabrikanten, energieleveranciers en domoticafabrikanten verschillende initiatieven ontwikkelen die aansluiten op de nieuwste kennis op het gebied van brandveiligheid en die de veiligheid van de diverse doelgroepen borgen. In plaats van een nieuw wettelijk voorschrift voor het plaatsen van rookmelders in bestaande woningen kies ik voor de aanpak een beter brandveiligheidsbewustzijn te stimuleren, onder andere bij alle partijen die betrokken zijn bij het langer zelfstandig thuis wonen. De grotere overlevingskans door rookmelders wordt gerealiseerd als niet alleen het functioneren is geborgd, maar wanneer er daarnaast aanvullende voorzieningen zijn getroffen. Overeenkomstig de aanbevelingen van het genoemde IFV rapport, ga ik dit voorjaar in gesprek met het rookmelderteam van de Brandwondenstichting om ervoor te zorgen dat de voorlichting over rookmelders hierop wijst.

Technische oplossingen voor brandveiligheid

Het rapport «De invloed van vergrijzing op brandveiligheid»[10] geeft aan dat roken en koken in combinatie met fysieke en mentale beperkingen de grootste risico's vormen voor het ontstaan van brand bij ouderen. Inmiddels zijn er diverse ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van woningaanpassingen gaande om de brandveiligheid van de woning te verhogen.

Brandveilig meubilair

Eerder is al aangegeven dat maatregelen gericht op het voorkomen van brand belangrijk zijn. Dit kan worden gerealiseerd door het verminderen van brandbare materialen in de omgeving van de oudere zoals kleding, beddengoed, matrassen, stoelen en banken. Zoals vermeld in de brief van 25 november 2015[11] aan uw Kamer zal de Minister van VWS in gesprek gaan met producenten van meubilair, het Veiligheidsberaad en Brandweer Nederland over de mogelijkheid om de brandsnelheid te beperken door het bevorderen van brandveilig bekleed meubilair zonder vlamvertragers. Dit zal de komende maanden nader vorm krijgen.

Productinnovatie

Er zijn diverse technische voorzieningen om de brandveiligheidssituatie in de woonomgeving te verbeteren. Koken kan bijvoorbeeld veiliger door

---

[10] De invloed van vergrijzing op brandveiligheid – Deelrapport 3: Oplossingsrichtingen – Instituut Fysieke Veiligheid – 14 december 2015

[11] Kamerstuk 29 517, nr. 105

over te stappen van koken op gas naar elektrisch koken. Ook is het mogelijk een gas-kookbeveiliger of wasemkapsprinkler aan te brengen. In het geval er toch ergens in de woning brand ontstaat, is een snelle interventie nodig. Men kan daarbij denken aan voorzieningen die een brand automatisch blussen, de vluchtweg verbeteren of zorgen voor een snelle alarmering naar andere personen in de buurt. Het Instituut Fysieke Veiligheid en Brandweer Nederland zijn voornemens in 2016 een bijeenkomst te organiseren over innovatieve brandveiligheidsoplossingen, met als doel productinnovatie te stimuleren door de verschillende actoren (productontwikkelaars, fabrikanten, corporaties, lokale overheden) met elkaar in contact te brengen. Dit hoeven niet alleen technologische ontwikkelingen te zijn, maar kunnen ook ICT-oplossingen zijn of oplossingen die op het sociale vlak liggen.

Technische aanpassingen rookmelders

Het rapport over de effectiviteit van rookmelders beveelt aan om een hogere geluidssterkte te hanteren voor «niet-bedruimten» en een lagere frequentie van het alarmeringssignaal als uitgangspunt te nemen. Ik ga na in hoeverre de geharmoniseerde EU-norm voor rookmelders hier ruimte voor geeft en als dat het geval is nog dit jaar onderzoek doen naar de technische haalbaarheid van een hogere geluidssterkte voor «niet-bedruimten» en een lagere frequentie van het alarmeringssignaal van rookmelders. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan ga ik na of de bouwregelgeving hierop aangepast kan worden.

Samenvattend

Hoewel ik concludeer dat er al veel initiatieven van diverse partijen gaande zijn om de brandveiligheid van ouderen te verbeteren, is vanwege de grote diversiteit binnen de risicogroep maatwerk van belang, hiertoe worden de volgende acties ondernomen:

- De Minister van VenJ en ik blijven in 2016 (bestaande) voorlichtingscampagnes op het gebied van brandveiligheid financieel ondersteunen, zodat ouderen en hun directe omgeving meer bewust raken van de risicofactoren op brand en mogelijke preventieve maatregelen.
- Samen met het Ministerie van VWS organiseer ik dit voorjaar een bijeenkomst met belangenorganisaties om afspraken te maken over de inzet van hun uitgebreide netwerk en kennis ten behoeve van het vergroten van het brandveiligheidsbewustzijn onder ouderen en hun sociale netwerk.
- Dit voorjaar ga ik in overleg met projectontwikkelaars, gebouweigenaren en woningcorporaties, die zich met hun woningaanbod specifiek richten op ouderenhuisvesting, om te bezien welke maatregelen zij kunnen nemen om de (brand)veiligheid van hun voorraad te verbeteren.
- De Minister van VWS gaat in de komende maanden in gesprek met producenten van meubilair, het Veiligheidsberaad en Brandweer Nederland over de mogelijkheid om de brandsnelheid te beperken door het bevorderen van brandveilig bekleed meubilair zonder vlamvertragers.
- Ik ga dit voorjaar in gesprek met het rookmelderteam van de Brandwondenstichting om ervoor te zorgen dat de voorlichting over rookmelders afdoende is.
- Ik ga na of de geharmoniseerde EU-norm voor rookmelders ruimte geeft voor het hanteren van een hogere geluidssterkte en een lagere frequentie van het alarmeringssignaal en, als dat het geval is, daar dit jaar nog onderzoek naar doen.

Met deze aanpak wil ik bereiken dat niet alleen ouderen, maar ook hun sociale netwerk in beweging worden gebracht. De directe omgeving kan de oudere ondersteunen bij het nemen van preventieve maatregelen en bij de aanschaf van specifieke producten rekening houden met de brandveiligheidsaspecten. Eind 2017 zullen de in deze brief genoemde acties worden geëvalueerd en zal ik uw Kamer informeren over de resultaten.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok